



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích, rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců Mgr. Moniky Chaloupkové a JUDr. Karla Kudláčka v právní věci žalobce: **J. M.**, zastoupeného **JUDr. Miroslavou Topolářovou**, advokátkou, se sídlem Průmyslová 3, 568 02 Svitavy, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, 532 11 Pardubice, **v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 28.3.2011, č.j. KrÚ 85447/201/2010/OMSŘ/Pu,**

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 28.3.2011, č.j. KrÚ 85447/201/2010/OMSŘ/Pu, a usnesení Městského úřadu Skuteč ze dne 20.10.2010, č.j. SÚ/42/10/Ta, se pro vady řízení **z r u š u j í** a věc se **v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci k rukám jeho právní zástupkyně JUDr. Miroslavy Topolářové, advokátky, se sídlem Svitavy, Průmyslová 3, náklady řízení ve výši 6800,--Kč, a to ve lhůtě do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se včasnou žalobou domáhal soudního přezkumu rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 28.3.2011, č.j. KrÚ 85447/201/2010/OMSŘ/Pu, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Skuteč, odboru stavebního úřadu (dále jen „správní orgán I. stupně“ nebo „stavební úřad“) ze dne 20.10.2010, č.j. SÚ/42/10/Ta, jímž bylo podle ust. § 98 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní

pokračování

řád“), v návaznosti na ust. § 156 odst. 2 správního řádu, zrušeno opatření – sdělení stavebního úřadu ze dne 18.6.2003, č.j. SÚ/344/03/Ta, vydané podle ust. § 57 odst. 2 zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), k ohlášení drobné stavby „oprava stávajícího a provedení nového oplocení u rodinného domu č.p. 7, Lešany“, umístěné na pozemcích parc. č. st. 196, 176 a parc. č. 1381/3, 1832/9 v kat. ú. Lešany (provedení – ocelové sloupky a pletivo o výšce 1,5 m). Žalobce ve včasné žalobě v bodech I., II., III., IV., V., VI., VII. nejprve popsal historický vývoj týkající se rozhodování ve shora označené věci. Zejména uvedl, že dne 3.6.2003 ohlásil podáním ze dne 20.5.2003 u stavebního úřadu drobnou stavbu, a na základě tohoto ohlášení stavební úřad vydal dne 18.6.2003, výše zmíněné sdělení k ohlášení drobné stavby (oprava stávajícího a provedení nového oplocení u rodinného domu č.p. 7, Lešany, na pozemcích konkrétně uvedených v tomto ohlášení a ve sdělení), přičemž ze sdělení vyplývá, že k provedené drobné stavbě neměl stavební úřad námitek. Podle tohoto sdělení k ohlášení drobné stavby žalobce provedl oplocení. Žalobce zdůraznil, že před započítáním oplocení na místě samém byli přítomni zástupci majetkového odboru Města Skuteč a zástupci stavebního úřadu a na místě bylo vše podrobně vysvětleno a rozebráno, a zvláště byly dle geometrického plánu č. 54-491/2002 zhotoveného GEODET a LES a. s., který je součástí sdělení k ohlášení drobné stavby a je tedy součástí spisu stavebního úřadu, určeny hranice mezi pozemky ve vlastnictví města a pozemky žalobce, a teprve poté bylo provedeno oplocení. Tím byl vymezen účel a rozsah stavby a bylo upřesněno, kde je stávající oplocení a kde je nové oplocení. Poté vydal stavební úřad dne 1.3.2010 usnesení, kterým uvedené sdělení zrušil, žalobce proti němu podal odvolání, na jehož základě žalovaný toto usnesení rozhodnutím ze dne 21.6.2010 zrušil. Stavební úřad dne 20.10.2010 vydal znovu usnesení, kterým zrušil výše zmíněné sdělení, žalobce se proti tomuto usnesení odvolal podáním ze dne 12.11.2010 a žalovaný žalovaným rozhodnutím ze dne 28.3.2011 toto odvolání zamítl a napadené rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Žalobní body obsahující dále uvedené žalobní námitky uvedl žalobce až v části VIII. žaloby, a tvrdil v nich následující skutečnosti:

Žalobce ani jeho právní předchůdce nikdy nesouhlasil, a to ani konkludentně, se zřízením účelové komunikace, a proto nelze hovořit o komunikaci veřejně přístupné na parcele st. č. 196. Účelovou komunikaci nelze zřídit na pozemku proti vůli vlastníka. V žalovaném rozhodnutí žalovaný uvedl, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci a že tato skutečnost byla doložena závazným stanoviskem SSÚ Skuteč (zřejmě silničního správního úřadu-pozn. krajského soudu) ze dne 16.8.2010, č.j. SÚ 608/09/Ta, s následným posouzením stanoviska ze dne 8.2.2011. Žalobce vyslovil s těmito podklady nesouhlas a se závěry („interního sdělení“) v žádném případě nesouhlasí, neboť toto neodpovídá skutečnosti, není řádně podloženo, nebylo provedeno ani šetření s ohledáním na místě samém. V interním sdělení je např. uvedeno: „byla-li předmětná cesta od nepaměti (nejméně od roku 1975) veřejně užívána z naléhavé komunikační potřeby, jde ze zákona o veřejnou účelovou komunikaci“. Interní sdělení však nemůže vycházet z předpokladu „byla-li“. Skutečnosti pro prokázání tvrzení, že se jedná o veřejnou účelovou komunikaci, musí být řádně prokázány a na základě provedeného dokazování musí být vyvozen jednoznačný závěr. Závazné stanovisko Městského úřadu Skuteč ze dne 16.8.2010 se nezakládá na pravdě. O přístup ke své bráně, která byla vybudována v rozporu s platnými právními předpisy, usilují pouze Matějekovi, ostatní vlastníci sousedních pozemků mají jiný přístup ke svých zahradám v souvislosti s jejich obhospodařováním. V žádném případě se nejedná o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Interní sdělení odkazuje velmi nepřesně na skutečnosti, o

kteře se opírá. Nevíme, o jaký rozsudek okresního a krajského soudu se jedná, nevíme, jaké svědky a jiná tvrzení má toto sdělení na mysli, a konstatuje, že vlastník pozemku existenci pozemní účelové komunikace na parc. st. č. 196 nepopírá, což se vůbec nezakládá na pravdě. Od samého počátku žalobce popírá existenci účelové komunikace, jedná se o spornou věc a v žádném případě nemůže být postupováno podle § 142 odst. 2 správního řádu. Žalobce opětovně uvedl, že popírá a stále popíral existenci uvedené účelové komunikace, neví, proč bylo v interním sdělení konstatováno, že tuto existenci účelové komunikace nepopírá na svém pozemku v době před oplocením svého pozemku. Tyto skutečnosti jasně vyplývají i ze soudních spisů týkajících se obsáhlého a dlouholetého sporu mezi žalobci, manželi S., a žalovanými, Městem Skuteč aj. J. M., přičemž tento spor byl veden u Okresního soudu v Chrudimi pod č. j. 4C 47/2004, a dále i z obsáhlého soudního spisu ve sporu žalobců M. proti žalovanému M. (tj. žalobci) vedeného u Okresního soudu v Chrudimi pod č.j. 3C 251/2004. Jestliže interní sdělení odkazuje na výpovědi svědků z uvedených soudních řízení, tak tuto skutečnost nelze vytrhávat ze souvislostí, neboť zde bylo konstatováno, že Okresní soud v Chrudimi došel na základě výpovědi svědků k závěru, že přes mostek kolem potoka chodilo blíže nespecifikované množství lidí, které by pak svědčilo o tom, že prostor by mohl být posuzován jako účelová komunikace a nadbytečné by bylo řešit věcné břemeno. Zde žalovaný (tj. zřejmě žalobce jako žalovaný v uvedeném soudním sporu – pozn. krajského soudu) upozorňoval na to, aby se soud těmito skutečnostmi zabýval a nikoliv, že žalovaný uznával, že tento prostor je účelovou komunikací. Nevíme proto, z čeho dospěl příslušný orgán k závěru, že žalobce nepopírá účelovou komunikaci a že neexistuje spor nebo pochybnost o existenci účelové komunikace. Všichni vlastníci okolních nemovitostí – S., nyní M. P. a M. P., M., mají přístupové cesty ke svým nemovitostem a tyto přístupové cesty byly velmi podrobně rozebrány v průběhu velmi obsáhlého dokazování v rámci soudních sporů se S. a M., vedených u Okresního soudu v Chrudimi pod č.j. 4C 47/2004 a č.j. 3C 251/2004, přičemž tyto soudní spory se týkaly zřízení a deklarování věcného břemene. Neexistuje zde tedy žádná nezbytná komunikační potřeba jiného účastníka chodit a jezdit přes výše zmíněný pozemek parc. č. st. 196 v kat. území Lešany a oplocení soukromého pozemku žalobcem nebylo provedeno na úkor vlastnických práv třetích osob. M. mají několik přístupů ke svým nemovitostem, jezdit mohou ze státní silnice na p. č. 1834, která je ve vlastnictví Města Skuteč, jedná se o ostatní komunikaci, která navazuje na p. č. 1454 ve vlastnictví paní H., a tento pozemek je využíván a v katastru označen jako ostatní komunikace p. č. 1454, navazuje na p. č. 1385/1, která je ve vlastnictví z 1/2 id. pí L. a z 1/2 id. ji vlastní Pozemkový fond ČR. Z této parcely se přímo M. dostanou na p. č. 1375/5, kde mají umístěnou garáž. Parcely 1375/5, 1375/4 ve vlastnictví M. se nachází přímo u p. č. 1824, která je příjezdovou cestou z Lešan do Otradova, a přes parcely ve svém vlastnictví tak mají M. přístup k ostatním parcelám ve svém vlastnictví. Další příjezdová cesta k nemovitosti M. je ze státní silnice na náves přes p.č. 1820/4, která je využívána jako ostatní komunikace, takto je vedena i na katastrálním úřadě a je ve vlastnictví Města Skuteč. Z této komunikace se dostanou na příjezdovou cestu vedenou po p. č. 1824 – spojovací komunikace Lešany – Otradov. Dále je možný přístup k nemovitostem M., z ostatní komunikace p.č. 1820/4 ve vlastnictví Města Skuteč uličkou na p. č. 1387/6 ve vlastnictví Města Skuteč k pozemku p. č. 1287/2 ve vlastnictví M. a přímo z místního ohledání vyplývá, že i v této části pozemku je umístěna branka, která slouží k přístupu na pozemek p.č. 1387/2. Z výše uvedených skutečností vyplývá, že M. mají přístup i příjezd ke svým nemovitostem. I z leteckého snímku je zcela jasně patrné, jaké

přístupové komunikace k jednotlivým nemovitostem vedou a jak jsou vyježděny. Pokud M. tvrdí, že v zimě je k jejich nemovitosti ztížen přístup, neboť cesta vedoucí k jejich domu je neudržovaná, tak to není v žádném případě věcí žalobce, ale věcí M., aby podnikli opatření k tomu, aby cesta byla průjezdná a mohli se dostat ke svým nemovitostem. M. mají možnost odkoupit pozemek ve vlastnictví Pozemkového fondu ČR a paní L. a přímo se tak dostanou ke svým nemovitostem a nemusí omezovat a zatěžovat vlastnická práva žalobce. Žalobce navrhl důkaz provedením místního šetření s ohledáním na místě samém v obci a k. ú. Lešany. Interní sdělení se odvolává na rozsudky okresního a krajského soudu, soudní spory nejsou v tomto sdělení blíže specifikovány a měly být součástí spisového materiálu i kompletní spisy týkající se soudních řízení vedených u Okresního soudu v Chrudimi pod č.j. 3C 251/2004 a č.j. 4C 47/2004. Tato soudní řízení se týkají otázky věcného břemene a ne otázky účelových komunikací a závěry z těchto soudních řízení nemohou být použity v řízení, které se týká zcela jiného okruhu účastníků a jiné věci. Dále žalobce namítl, že v celém odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu se hovoří o přístupu k domům č.p. 19 (S.i) a č.p.27 (M.), přičemž příslušný úřad se zřejmě vůbec nezabýval tím, že přístup k domu č.p. 19 je vyřešen nejlepším vhodným řešením, a to přes p. č. 1392/4, kterou koupili současní majitelé domu (P. P.) od paní O. a vůbec nepotřebují obhospodařovat svoji zahradu přístupem přes pozemek parc.st. 196 ve vlastnictví žalobce. Opět to svědčí o tom, že příslušný úřad zcela účelově se snaží zhodnotit pozemek parc. st. 196 ve vlastnictví žalobce, aniž by se přesvědčil o tom, jaká je reálná situace v této oblasti. V okolí pozemku p. č. 1387/6, zahrady, se nachází ještě zahrada ve vlastnictví N., která je rovněž přístupná z místní komunikace a vůbec nevyžaduje přístup k obhospodařování přes pozemek žalobce. Stavební úřad vůbec neřešil a nedoložil, o jaké zahrady se jedná, kdo nezbytně nutně potřebuje po této parcele jezdit a chodit, a pouze obecným konstatováním vymezil podstatu účelové komunikace.

Žalobce realizoval oplocení v dobré víře na základě ohlášení stavebního úřadu a nikomu neznemožnil příjezd k pozemku p. č.1387/6 v kat. ú. Lešany. Stavební úřad dospěl k závěru, že došlo k porušení práv i oprávněných zájmů třetích osob, které vůbec nespecifikuje, a v daném případě dospěl i k závěru, že usnesení bylo vydáno v souladu s veřejným zájmem. S tím žalobce nesouhlasí, je to nepřiměřený zásah do jeho práv. Cesta přes jeho pozemek nikdy nevedla a nikdy se nejednalo o veřejně užívanou cestu z naléhavé komunikační potřeby. Nebylo prokázáno, že cesta byla takto užívána od nepaměti, nebyla doložena skutečná naléhavost komunikační potřeby, zjištěné skutečnosti nebyly řádně zhodnoceny a důsledně odůvodněny. Stavební úřad neprovedl žádné dokazování a v případě zrušení sdělení k ohlášené drobné stavbě se jedná o nepřiměřený zásah do práv stavebníka nabytých v dobré víře. Stavební úřad neposoudil poměr zásahu do práv ostatních vlastníků sousedních nemovitostí ve smyslu převahy nad ochranou práv žalobce nabytých v dobré víře. Pokud stavební úřad odkazuje na nutnou komunikační potřebu pro domy č.p. 19 a 27, tak je to nepravdivé tvrzení, jedná se o omyl, který může vážným způsobem poškodit práva žalobce jako vlastníka nemovitosti p.st.196. Dále žalobce upozornil na text rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 22.2.2002, kde požádal o kácení stromů a bylo vydáno rozhodnutí dne 22.2.2002, na základě něhož bylo povoleno pokácet 15 ks stromů na pozemku parc. st.196. I z toho zcela jednoznačně vyplývá, že pozemek st. 196 nebyl průjezdný. Někdy v 70. letech došlo k regulaci potoka a z výpovědi svědků v průběhu soudního jednání, týkajícího se věcného břemene, vyplynulo, že když tudy chodili, tak chodili vlastně vyschlým korytem potoka, a navíc je zaznamenáno v pozemkové knize právo věcného břemene po pozemku

pana N. Potok měl úplně jiný tvar před regulací a úplně jiný tvar po regulaci. V současné době je koryto potoka narovnáno a tím mohla vzniknout pěšina pro chůzi, ale ne na pozemku p.č.st. 196, neboť tento nebyl regulací potoka vůbec dotčen.

Žalobce uvedl, že ze sdělení Městského úřadu Chrudim, odboru životního prostředí, ze dne 5.12.2007 vyplývá, že nejmenší vzdálenost veřejných, neveřejných a domovních studní od zdrojů možného znečištění se stanoví na základě hydrogeologického posudku, hydrogeologického průzkumu nebo podle normou stanovených hodnot. V případě veřejné komunikace je odstupová vzdálenost od 12 do 50 m v závislosti na prostředí. Hydrogeologické posouzení konkrétního případu a lokality by bylo jedním z podkladů pro řízení ohledně povolení komunikace. Vzhledem k tomu, že se zde nacházejí dvě studny s pitnou vodou, tak ani z tohoto důvodu není možné zde jakoukoliv komunikaci zřizovat. Navíc, pokud by měl úřad zájem zde zřídit komunikaci, pak by bylo zcela nelogické, aby žalobci prodával parcelu č. 1832/9 (původně 1832/1).

Žalobce se dále v žalobě poněkud, složitě a nepřehledně, opětovně vrátil k otázce ochrany práv nabytých v dobré víře na straně 8, kde navíc uvedl, že je nesprávný závěr žalovaného o tom, že žalobci nevznikne žádná újma odpovídající ztrátě nemovitosti, neboť pokud by se přes část pozemku pozemku p.č.st. 196 jezdilo, pak by byl celý pozemek rozdělen, znehodnocen a byl by pro potřeby vlastníka pozemku nevyužitelný. Opětovně opakoval, ostatně jak učinil na dalších mnoha místech žaloby, že „zde nikdy neexistovala komunikace. Žalovaný tedy řádně nezjistil správně skutkový stav věci a vycházel z nesprávného interního sdělení ze dne 8.2.2011, které potvrzovalo nesprávné a nepodložené stanovisko SSÚ Skuteč ze dne 16.8.2010, a na základě toho vyvodil nesprávné právní závěry, rozhodnutí je tedy nezákonné“. Žalobce navrhl, aby žalované rozhodnutí bylo zrušeno a věc byla vrácena k dalšímu řízení žalovanému.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že vycházel z předložené spisové dokumentace, především ze stanoviska silničního správního úřadu na místních účelových komunikacích ze dne 16.8.2010 vydaného pod č.j. SÚ/608/09/Ta, přičemž si žalovaný v souladu s ust. § 149 odst. 4 správního řádu vyžádal u odboru dopravy, silničního hospodářství a investic Krajského úřadu Pardubického kraje jako orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska, jeho potvrzení či změnu. Dne 8.2.2011 žalovaný obdržel sdělení tohoto nadřízeného orgánu, že se stanoviskem silničního správního úřadu ze dne 16.8.2010 se ztotožňuje, protože „předmětná cesta byla od nepaměti veřejně užívána z naléhavé komunikační potřeby, a proto jde ze zákona o veřejnou účelovou komunikaci.“ Vydaným výsledným stanoviskem nadřízeného orgánu byl žalovaný vázán při svém dalším postupu v řízení, protože jeho obsah je závazný pro správní rozhodnutí, jehož je podkladem, a proto žalovaný nemohl rozhodnout dle požadavku žalobce. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

V replice k vyjádření žalovaného opětovně žalobce opakoval svá tvrzení z žaloby o neexistenci pozemní účelové komunikace na pozemku pozemku p.č.st. 196 v kat. ú. Lešany, obec Skuteč, který je vlastnictvím žalobce. Nikdy zde nebyla účelová komunikace, nechodilo se tudy, ani nejezdilo, celý pozemek byl zastavěn stavbou, do roku 2002 zde bylo ještě

zbořeníště a vzrostlé stromy, které znemožňovaly ježdění po pozemku p.č. st. 196, a teprve žalobce se souhlasem úřadu stromy vykácel a terén opravil; následně poté si zbudoval oplocení po odsouhlasení hranic svého a obecního pozemku. Žalobce dále upozornil na problematiku otázky hranic mezi pozemkem st. 196 a pozemkem ve vlastnictvím Města Skuteč způsobené nesrovnalostmi v souvislosti s kupní smlouvou, kdy M.M.prodala díl B pozemkové parcely č. 1387/2 o výměře 220 m² a díl A (dle GP č. 5/0319/4/0503) zůstal stále ve vlastnictví právního předchůdce žalobce a nikdy nebyl prodán. Zřejmě chybou geodézie byla zapsána pouze část B této parcely a vznikl rozpor, který se projevuje i v hranicích mezi parcelou p.č.st. 196 ve vlastnictví žalobce a parcelou p. č. 1387/2 ve vlastnictví Města Skuteč. Musí být nejdříve jasné, kde se parcely p.č. 1387/96, 1832/1 a p.č.st. 196 v terénu nacházejí, což zatím jasné vůbec není, a v současné době se tyto skutečnosti vyjasňují mezi žalobcem a Městem Skuteč. Dále žalobce uvedl, že interní sdělení ze dne 8.2.2011 potvrzuje závazné stanovisko ze dne 16.8.2010, aniž by se v této věci provedlo nějaké další šetření, a odkazuje na odůvodnění stanoviska, nepřesně na rozsudky soudu, nesprávně tvrdí, že žalobce nepopíral existenci účelové komunikace. Žalobce navrhl opětovně provedení důkazu ohledáním na místě samém. Žalovaný vůbec nepožadoval tento důkaz provést a spolehlivě zjistit skutkový stav věci, kdyby existovala účelová komunikace, tak by jistě Město Skuteč nevedlo zbytečný soudní spor a namítlo by, že zde existuje účelová komunikace, žádný takový důkaz však v soudních spisech založen není. Nepravdivé tvrzení je i v podáních M., kteří nepravdivě tvrdili, že se jedná o jejich jedinou přístupovou cestu, a spolehlivě bylo prokázáno, že mají jiné přístupové cesty ke svým nemovitostem a že si neoprávněně zbudovali bránu. Žádné nové komunikace v obci Lešany nevznikly a ani nezanikly. Žalobce dále odkázal na žalobu a všechna svá podání založená ve spisu.

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích v řízení vedeném podle ust. § 65 a násl. zák.č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal žalované rozhodnutí v mezích žalobních bodů, přičemž dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům:

Jak vyplývá z žalovaného rozhodnutí a z rozhodnutí stavebního úřadu, zrušil stavební úřad v řízení vedeném podle ust. § 98 správního řádu v návaznosti na ust. § 156 odst. 2 správního řádu opatření – sdělení stavebního úřadu ze dne 18.6.2003, č.j. SÚ/343/03/Ta, které bylo vydáno podle ust. § 57 odst. 2 stavebního zákona, a to k ohlášení drobné stavby „oprava stávajícího a provedení nového oplocení u rodinného domu č.p. 7 Lešany“, na pozemcích parc. č. st. 196, 176 a parc. č. 1381/3, 18329 v kat. území Lešany (dále jen „drobná stavba“). Jak vyplývá ze správního spisu, žalobce ohlásil drobnou stavbu podáním ze dne 20.5.2003 Městskému úřadu ve Skutči, odboru stavebního úřadu, který na toto ohlášení reagoval sdělením k ohlášení drobné stavby ze dne 18.6.2003, č.j. SÚ 343/03/Ta (dále jen „sdělení k ohlášení drobné stavby“). V tomto sdělení stavební úřad konstatoval, že žalobce dne 3.6.2003 ohlásil u stavebního úřadu uvedenou stavbu, a dále uvedl, že proti provedení drobné stavby „není podle ust. § 57 odst. 2 zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, úplné znění vyhlášeno pod č. 109/2001 Sb., (dále jen „stavební zákon“), námitek“. Toto sdělení je podepsáno vedoucí odboru stavebního úřadu Janou Tlustou.

A právě toto sdělení k ohlášení drobné stavby zrušil stavební úřad výše zmíněným usnesením ze dne 20.10.2010, které žalobce napadl odvoláním, o němž rozhodl žalovaný žalovaným

rozhodnutím. Zmíněné zrušující usnesení vydal stavební úřad podle § 156 odst. 2 správního řádu, podle něhož vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odst. 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno, anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení Hlavy XI., části druhé správního řádu, o přezkumném řízení.

Z výše uvedeného ustanovení správního řádu vyplývá, že úkony správních orgánů uvedené v § 156 odst. 2 správního řádu, tj. vyjádření, osvědčení nebo sdělení správních orgánů, která nejsou rozhodnutím správního orgánu, lze zrušit v době, kdy trvají účinky těchto úkonů. Podle tohoto ustanovení však nelze postupovat v případě, kdy se jedná o rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ust. § 67 odst. 1 správního řádu, podle něhož rozhodnutí správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Takové rozhodnutí může správní orgán z vlastního podnětu přezkoumat nikoliv tedy postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu, který se nevztahuje na rozhodnutí správního orgánu, ale postupem podle ust. § 94 a násl. správního řádu.

Podle ust. § 94 správního řádu v přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Na rozdíl od jiných úkonů správních orgánů uvedených v § 156 odst. 2 správního řádu, tj. vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, nelze takto přezkoumat rozhodnutí správního orgánu a zrušit ho v době, po kterou trvají jeho účinky, ale lze takto postupovat pouze v zákonem stanovené lhůtě, která činí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci. Podle ust. § 97 odst. 2 správního řádu totiž rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15ti měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci.

Na první pohled by se mohlo zdát, že nelze zpochybnit zákonnost postupu stavebního úřadu, když ten považoval sdělení k ohlášení drobné stavby vydané podle § 57 odst. 2 stavebního zákona za sdělení ve smyslu ust. § 156 odst. 2 správního řádu. Takový názor je však mylný. Při hledání odpovědi na otázku, zda úkon správního orgánu je sdělením, vyjádřením, osvědčením, anebo je rozhodnutím, nelze hledat pouze ve formálním označení úkonu správního orgánu, ale je nutné na tuto otázku hledět z materiálního hlediska týkajícího se povahy tohoto úkonu. Právě proto se musel krajský soud zabývat tím, zda sdělení stavebního úřadu k ohlášení drobné stavby podle § 57 odst. 2 stavebního zákona je či není rozhodnutím ve smyslu ust. § 67 odst. 1 správního řádu a ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Pokud by tomu tak bylo, tak by pro přezkum rozhodnutí v přezkumném řízení podle § 96 a násl. správního řádu z podnětu stavebního úřadu musela být dodržena zákonná 15 měsíční lhůta pro rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení, která běží ode dne právní moci rozhodnutí ve věci.

Podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, může se žalobou

domáhat zrušení takového rozhodnutí, popř. vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Definice rozhodnutí uvedená v tomto ustanovení je v podstatě shodná s vymezením pojmu rozhodnutí v ust. § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu.

V první řadě je nutno provést výklad ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a vymezit okruh správních úkonů, na něž toto ustanovení dopadá a které tak činí schopnými soudního přezkumu. Vymezení pojmu „rozhodnutí“ v tomto ustanovení je založeno na materiální (neformální) koncepci, nikoliv na koncepci formální. Zákonodárce tak pro účely soudního přezkumu rozhodnutí definoval jako „*úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti*“, čímž vytvořil do značné míry autonomní koncepci tohoto pojmu v soudním řízení správním. Tím, že zákon neváže charakteristiku pojmu rozhodnutí na žádnou stanovenou formu ani jiné náležitosti, podle nichž by bylo možno identifikovat úkon správního orgánu jako rozhodnutí, je třeba vycházet především z funkčního dopadu takového úkonu správního orgánu do právní sféry adresátů působení správních orgánů. Záměrem této koncepce vymezení rozsahu správních úkonů, které je možné přezkoumat v řízení před soudem, bylo nepochybně poskytnutí široké právní ochrany vůči úkonům správních orgánů, které z různých důvodů formalizovány nejsou a procesně nejsou vydávány jako „rozhodnutí“ ve smyslu obecného správního či jiného speciálního procesního režimu ve veřejné správě, avšak jejich dopad do právní sféry adresátů těchto úkonů je plně s formalizovanými rozhodnutími srovnatelný.

K výkladu pojmu rozhodnutí pro účely soudního přezkumu správních aktů existuje četná judikatura Ústavního soudu ČR a Nejvyššího správního soudu. Základním problémem ve věcech, v nichž byly účastníky napadány neformalizované úkony správních orgánů jako rozhodnutí, byla otázka kvalifikace těchto úkonů v tom směru, zda se jedná o úkony podřaditelné pod definici pojmu rozhodnutí podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., anebo pod definici zásahu, pokynu, či donucení správního orgánu (tj. „zásah“) podle ustanovení § 82 s. ř. s. Ještě před nabytím účinnosti soudního řádu správního Ústavní soud ČR judikoval, byť pouze formou usnesení, že není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo že případně věc vyřídil toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím, např. bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domněnku, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Takový akt může být podroben rovněž soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou, neboť právě tato skutečnost může vést ke zrušení takového „rozhodnutí“ (viz blíže usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02, přístupné na <http://nalus.usoud.cz>). Jakési ideové východisko pro judikatorní upřesnění těchto pojmů představuje zejména usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 29. 1. 2004, sp. zn. III. ÚS 533/03, přístupné na <http://nalus.usoud.cz>, v němž Ústavní soud uvedl, že je věcí správních soudů judikaturou vymezit odlišení zákonných pojmů rozhodnutí (úkonu správního orgánu) podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního a nezákonného zásahu správního orgánu podle § 82 a násl. soudního řádu správního, a tím i vymezit podmínky odlišující institut žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.

Nejvyšší správní soud se bližšímu osvětlení obsahu a rozsahu pojmu „rozhodnutí“ ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. ve své dosavadní rozhodovací praxi vyjádřil již několikrát, přičemž je zjevné, že primární úlohu při posouzení, zda ten který správní úkon

naplňuje materiální charakteristiku rozhodnutí, sehrává vždy skutkový kontext konkrétního případu. V své předchozí judikatuře Nejvyšší správní soud vícekrát dovodil, že přípisy či sdělení správního orgánu, které nemají formu rozhodnutí (tj. úkony méně formální či úplně neformální), mohou být za určitých okolností posuzovány jako materiální rozhodnutí dle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. května 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, blíže www.nssoud.cz). V některých případech Nejvyšší správní soud naproti tomu dovodil, že sdělení či přípis nepředstavuje rozhodnutí v materiálním slova smyslu dle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., a to zejména tam, kde se jednalo o pouhé informační sdělení, vyrozumění či přípis správního orgánu, které žádným způsobem nezasahovaly do právní sféry stěžovatele (viz blíže např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2006, č. j. 6 Ads 84/2005 - 52, rozsudek ze dne 21. 5. 2007, č. j. 4 Ans 6/2005 - 117 nebo rozsudek ze dne 14. 7. 2004, č. j. 7 As 20/2004 - 87, přístupné na www.nssoud.cz).

Z těchto důvodů považuje krajský soud za nezbytné zkoumat, zda souhlasný úkon správního orgánu, který v zákonem stanovených případech nahrazoval stavební povolení ve věci realizace drobných staveb, stavebních úprav a udržovacích prací, v posuzované věci naplnil či nenaplnil znaky rozhodnutí v materiálním slova smyslu. Dle ustanovení § 57 odst. 1 stavebního zákona byl stavebník povinen provedení drobné stavby, stavební úpravy či udržovací práce předem písemně ohlásit stavebnímu úřadu. Podle odst. 2 téhož ustanovení pak platilo, že tyto stavební práce může stavebník provést jen na základě písemného sdělení stavebního úřadu, že proti jejich provedení nemá námitek. Pokud toto sdělení nebude stavebníkovi oznámeno do 30 dnů ode dne ohlášení anebo stavební úřad v téže lhůtě nestanoví, že ohlášená drobná stavba, stavební úprava či udržovací práce podléhá stavebnímu povolení, může ji stavebník provést. Z citovaných ustanovení vyplývá, že souhlas s provedením těchto stavebních prací mohl být dán dvěma možnými způsoby. Prvním způsobem byl konkludentní souhlas spojený s okamžikem uplynutí lhůty 30 dnů, v níž stavební úřad nesdělil stavebníkovi, že nemá proti provedení stavby námitek, anebo, že tyto práce může stavebník provést pouze na základě stavebního povolení. Takovou formu souhlasu lze označit za „fiktivní souhlas“ či „souhlas mlčky“, který spočívá v nekonání správního orgánu ve stanovené třicetidenní lhůtě. Druhým možným způsobem bylo zaslat stavebníkovi písemné sdělení, že proti provedení stavebních prací nemá stavební úřad námitek. Tyto způsoby udělení souhlasu se sice lišily svou formou, ale jejich obsahem byla naprosto totožná vůle správního orgánu povolit ohlášené stavební práce. V obou případech se tedy jednalo o individuální správní akty, které jsou adresované konkrétnímu subjektu (stavebníkovi), obsahují projev vůle správního orgánu, na základě něhož stavebníkovi vznikne právo ohlášené stavební práce provést. Jestliže stavebníkovi vznikne konkrétní veřejnoprávní oprávnění provést ohlášené stavební práce, vzniká zároveň i právní povinnost všem ostatním subjektům provedení těchto prací strpět (*pati*), a to bez ohledu na to, zda toto oprávnění vzniklo na základě formalizovaného stavebního povolení, anebo na základě konkludentního fiktivního souhlasu spojeného s marným uplynutím zákonné lhůty. Z tohoto potenciálně neomezeného okruhu subjektů je třeba vyčlenit okruh těch subjektů, jejichž práva mohou být takovým individuálním správním aktem přímo zasažena. Podobně jako ve stavebním řízení je zde nutno vzít v úvahu právní postavení vlastníka pozemku, na němž stojí stavba, na níž jsou stavební práce prováděny, či vlastníků sousedních pozemků, kteří ve stavebním řízení mají postavení účastníků, neboť jejich práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena (ustanovení § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona). Krajský soud má za to, že neformální

souhlas stavebního úřadu s provedením ohlášených stavebních prací může mít na tyto subjekty obdobný dopad, jako formalizované stavební povolení. Proto těmto osobám nelze bez dalšího upřít možnost domáhat se nápravy takového vadného individuálního správního aktu v řízení před soudem, když v případě vydání stavebního povolení by jako účastníci stavebního řízení tuto možnost měli.

Souhlas s ohlášením je tedy nejen prostým úkonem správního orgánu, ale v důsledku své schopnosti stanovovat práva a povinnosti osobám je ho nutno označit za individuální správní akt, který zakládá práva a povinnosti nejen stavebníkovi, ale dotýká se i právní sféry dalších osob (k definici individuálního správního aktu lze blíže odkázat na českou i zahraniční literaturu – např. Hendrych, D. a kol. Správní právo, Obecná část, 5. rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2003, str. 116, nebo Antoniolli, W., Koja, F. Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1986, str. 459 a násl.). Materiální podmínka spočívající v založení, změně, zániku či závazném určení práv nebo povinností je v tomto případě splněna. Krajský soud je proto stejně jako Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10.7.2008, č.j. 4 As 64/2007-65, toho názoru, že souhlas stavebního úřadu s ohlášením stavebních prací je rozhodnutím v materiálním slova smyslu a tedy i ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., splňuje pojmové znaky uvedené v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a potažmo i v § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu.

Vzhledem k tomu, že vymezení pojmu rozhodnutí v ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. odpovídá definici rozhodnutí ve správním řádu, vztahuje se na přezkum uvedeného sdělení k ohlášení drobné stavby podle § 57 odst. 2 stavebního zákona, které je nutné považovat za toto rozhodnutí, ust. § 96 a násl. správního řádu, tedy i platí pro přezkum tohoto rozhodnutí zákonná 15 měsíční lhůta (viz. výše). Stavební úřad však postupoval při přezkumu uvedeného sdělení, které je nutné považovat za rozhodnutí správního orgánu, podle ust. § 156 odst. 2 správního řádu, které se na přezkum rozhodnutí vůbec nevztahuje. Přezkoumávat by toto rozhodnutí mohl stavební úřad pouze podle ust. § 96 a násl. správního řádu v přezkumném řízení, avšak vzhledem k tomu, že podle obsahu správního spisu bylo žalobci sdělení k ohlášení drobné stavby doručeno dne 19.6.2003, tak již nepochybně v době zahájení řízení, v němž bylo žalované rozhodnutí vydáno, tj. ke dni 27.1.2010 (za zahájení tohoto řízení soud považuje usnesení stavebního úřadu ze dne 27.1.2010, č.j. SÚ/608/09/Ta, kdy si stavební úřad „sám sobě“ postoupil podnět ve věci týkající se účelové komunikace od příslušného silničního správního orgánu, který dospěl k závěru, že se jedná o stavbu oplocení zmíněného pozemku, umístěnou na veřejné účelové komunikaci, realizovanou, na základě sdělení k ohlášení stavebnímu úřadu, nikoliv o překážku na veřejné cestě), uplynula výše zmíněná zákonná lhůta pro přezkum sdělení stavebního úřadu k ohlášené stavbě ve smyslu ust. § 97 odst. 2 správního řádu.

Krajský soud se meritorně může zabývat přezkumem žalovaného rozhodnutí jediné v případě, že rozhodnutí správního orgánu je přezkoumatelné. Jedním ze zákonných důvodů pro zrušení rozhodnutí je vada řízení zahrnující nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Takový postup je v souladu s konstantní judikaturou NSS možný tehdy, pokud v žalovaném rozhodnutí nejsou řešeny vedle otázek skutkových a právních, kterých se týká uvedená nepřezkoumatelnost, ještě jiné další oddělitelné skutkové a právní otázky přezkoumatelným způsobem, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne

19.2.2008, č.j. 7Afs 212/2006-74). Pokud rozhodnutí správního orgánu trpí uvedenou vadou, když neobsahuje zákonné důvody pro vydání rozhodnutí a je tedy nepřezkoumatelné, přičemž v žalovaném rozhodnutí nejsou řešeny vedle otázek skutkových a právních ještě další jiné oddělitelné skutkové a právní otázky, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci, nemůže krajský soud nahrazovat činnost správního orgánu, tedy dodatečně odůvodňovat za něj jeho rozhodnutí tak, aby bylo přezkoumatelné. Přezkoumatelné rozhodnutí správního orgánu nezahrnuje jen případy, kdy je toto rozhodnutí srozumitelné, obsahuje skutkové a právní závěry týkající se důvodů pro vydání rozhodnutí, ale i případy, kdy obsahuje i rozhodovací důvody opřené o skutečnosti v řízení zjišťované, případně zjištěné v souladu se zákonem. Pokud se naopak jedná o případ, kdy správní orgán opře rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, tak se jedná o vadu rozhodnutí zahrnující nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek NSS ze dne 4.12.2003, č.j. 2Ads 58/2003-75, uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 133/2004, jenž se týká sice nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů rozsudků správních soudů zjištěné jako vady řízení Nejvyšším správním soudem v řízeních o kasačních stížnostech, ale lze je mutatis mutandis aplikovat i na přezkum rozhodnutí správních orgánů správními soudy v řízeních o žalobách proti těmto rozhodnutím). V projednávané věci žalované rozhodnutí neobsahuje důvody rozhodnutí zjištěné v souladu se zákonem, tj. právně relevantní důvody pro zrušení výše uvedeného sdělení stavebního úřadu k ohlášení drobné stavby, když stavebním úřadem uvedené důvody se vztahují jen ke zrušení jiných úkonů správních orgánů vymezených ust. § 156 odst. 2 správního řádu, nikoliv však ke zrušení rozhodnutí správního orgánu, za které lze, jak soud již výše uvedl, považovat sdělení stavebního úřadu k ohlášení drobné stavby vydané podle ust. § 57 odst. 2 stavebního zákona. Pro přezkum sdělení k ohlášení drobné stavby zvolil sice správní orgán správně, tedy zákonným způsobem, institut přezkumného řízení, avšak opřel rozhodovací důvody o skutečnosti zjištěné v rozporu se zákonem, když v přezkumném řízení zjistil a posuzoval uvedené sdělení jako jiný, neformální úkon, než je rozhodnutí ve smyslu ust. § 9 a 67 odst. 1 správního řádu, které může být předmětem přezkumného řízení dle § 94 a násl. správního řádu.

Proto musel krajský soud žalované rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu I. stupně pro vadu řízení zahrnující nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí podle ust. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušit a věc vrátit žalovanému dalšímu řízení (§ 76 odst. 1 písm. a), § 78 odst. 1, 4 s. ř. s.).

Z výše vedených závěrů krajského soudu vyplývá, že pro zrušení uvedeného sdělení k ohlášení drobné stavby nebyl dán důvod podle § 156 odst. 2 správního řádu, když uvedené sdělení nebylo možné podřadit pod sdělení správního orgánu ve smyslu cit. ust. správního řádu, proto důvod tohoto řízení odpadl a správní řízení by měl správní orgán zastavit (§ 66 odst. 2 správního řádu).

Obiter dictum soud konstatuje, že pokud vznikne spor o přístup mezi uživatelem účelové komunikace a majitelem pozemku a je třeba posoudit, zda sporný pozemek má charakter veřejně přístupné pozemní komunikace, tak tento spor je možné řešit na základě návrhu podaného tím subjektem, který se tohoto přístupu na pozemní komunikaci domáhá, a to na zahájení řízení podle ust. § 142 správního řádu, v němž příslušný silniční správní orgán může rozhodnout o tom, zda má sporný pozemek charakter veřejně přístupné pozemní komunikace či nikoliv.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož úspěšný žalobce měl vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, které zahrnují: odměnu a paušální náhradu za dva úkony právní služby, tj. příprava a převzetí věci a sepsí žaloby, (odměnu a paušální náhradu za vyhotovení repliky k vyjádření žalovaného soud žalobci nepřiznal, neboť ta byla ve věci zcela nerozhodná vzhledem k obsahu odůvodnění tohoto rozsudku a nebyly náklady řízení v této části důvodně vynaloženy, srov. ust. § 60 odst. 1 s.ř .s.), tj. 2 x 2 100,-- Kč a 2 x 300,-- Kč, a dále náhradu za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 2000,-- Kč, tj. celkem 6 800,-- Kč (§ 3, §9, §11, §13 zák.č. 177/1996 Sb.)

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve třech vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Pardubicích dne 29.2.2012

JUDr. Jan Dvořák, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Andrea Pfeiferová